ALTERNATIF PEMBERDAYAAN BADAN USAHA MILIK NEGARA / DAERAH DI INDONESIA

(Pengamatan Empirik Pada Era Reformasi)

Oleh : Dra. Sedarmayanti, M.Pd.

Badan Usaha Milik Negara / Daerah di Indonesia selama ini disadari masih banyak kelemahan, baik dalam pengelolaan manajemen maupun kinerja keuangannya. Salah satunya disebabkan oleh fungsi sosial yang jauh lebih dominan dibanding pemupukan keuntungan. Akibatnya, terjadilah dualisme kepentingan dalam pengambilan keputusan manajemen. Untuk itu, dipandang perlu adanya program restrukturisasi perusahaan, baik dengan memanfaatkan tujuh metode privatisasi, atau sebagaimana yang diatur dalam Kep. Menkeu Nomor 740/KMK.00/1989. Hal ini dimaksudkan untuk menghilangkan batasan birokratis dalam perusahaan, sehingga dapat memacu kreativitasnya untuk mewujudkan efisiensi dan produktivitas secara optimal.

Pendahuluan

Para pelaku pembangunan, khususnya para pelaku ekonomi, adalah seluruh bangsa Indonesia, yang secara formal dapat dibedakan ke dalam tiga sektor ekonomi utama, sebagai berikut:

1. Sektor ekonomi negara yang berorientasi pelayanan dan perlindungan kepentingan umum (*service oriented state sector*).
2. Sektor ekonomi swasta yang berorientasi pada kepentingan maksimum dalam kegiatan produksi dan perdagangan barang dan jasa kebutuhan masyarakat (*profit oriented private sector*).
3. Sektor ekonomi koperasi (kekeluargaan, asosiasi) yang berorientasi kerjasama / perjuangan bersama untuk kepentingan ekonomi dan sosial anggota (*service oriented associative sector*). (Mubyarto, dalam Pawitra, 1993: 89).

Salah satu sektor ekonomi negara yang diharapkan menjadi tulang punggung dalam melaksanakan berbagai kegiatan pembangunan yang berorientasi bisnis adalah BUMN dan BUMD. Secara filosofis peran BUMN / BUMD bertujuan untuk melindungi kepentingan masyarakat luas dengan cara mengadakan pelayanan yang sebaik-baiknya, sekaligus memenuhi kebutuhan mereka yang sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan mereka secara cepat dan berkualitas.

Dengan kata lain dapat dikemukakan bahwa peran dan fungsi BUMN/BUMD lebih bersifat sosial, dalam arti lebih mengutamakan pemenuhan pelayanan umum dari pada mencari keuntungan (*profit*) semata. Namun demikian, BUMN/BUMD secara makro juga mempunyai fungsi untuk memberikan sumbangan bagi perkembangan ekonomi nasional dan daerah pada umumnya dan penerimaan negara dan daerah pada

khususnya. Hal ini mengingat dalam penyelenggaraan tugas pelayanannya, negara memerlukan sumber pembiayaan yang tidak sedikit. Oleh karena itu dapat disimpulkan bahwa selain menanggung peran sosio politis, BUMN/BUMD juga menanggung peran ekonomis.

Dengan adanya dua peran yang melekat pada BUMN/BUMD ini, terlihat bahwa dalam operasionalisasi dan implementasi kebijakannya sering terbentur pada pertimbangan yang berbeda (dualisme kepentingan). Hal ini sebenarnya merupakan suatu kondisi yang berusaha mengambil jalan tengah atau keseimbangan antar berbagai aspeknya. Ditinjau secara organisasional, apalagi dalam organisasi bisnis, pertimbangan kepentingan sosial politik yang diterapkan akan mengganggu jalannya hidup organisasi, serta mengabaikan pertimbangan ekonomis. Keadaan "dualisme kepentingan" inilah yang menimbulkan praduga sebagai penyebab belum optimalnya kinerja dalam perusahaan milik negara / daerah.

Dari penjelasan tersebut terlihat bahwa BUMN/BUMD mempunyai karakteristik yang tidak dipunyai oleh badan usaha lain, yang dirumuskan sebagai: *"A corporation clothed with the power of government but possessed the flexibility an initiative of a private enterprise* (suatu badan usaha yang "berbaju" kekuasaan pemerintah tetapi mempunyai fleksibilitas dan inisiatif sebagai perusahaan swasta). Disinilah letak ketergantungan BUMN/BUMD kepada pemerintah.

Dalam dunia bisnis, BUMN/BUMD dari berbagai literatur sering disebut public enterprise, sedangkan perusahaan-perusahaan yang dilakukan oleh swasta disebut privat enterprise.

Apabila diuraikan lebih lanjut maka dalam kata "public" dari public enterprise terdapat tiga makna yang terkandung di dalamnya yaitu : public ownership, public control dan public purpose. Dari ketiga makna itu, public purpose menjadi inti dari konsep BUMN/BUMD. Public purpose dijabarkan sebagai keinginan pemerintah untuk mencapai cita-cita pembangunan (sosial, politik dan ekonomi) bagi kesejahteraan bangsa dan negara. Sedangkan dalam public ownership dan public control dinyatakan mengingat bahwa BUMN/BUMD usaha milik rakyat yang dijalankan oleh pemerintah, maka wajar apabila rakyat memiliki hak kontrol terhadap BUMN/BUMD. Hal ini makin mendesak untuk dipertegas, mengingat besarnya investasi (uang rakyat) yang dikelola oleh BUMN/BUMD. Sehubungan dengan itu, dalam keadaan seperti ini, maka BUMN/BUMD sering diutarakan berperan sebagai alat untuk mencapai tujuan nasional.

Dalam dasawarsa ini, yang merupakan era reformasi bagi bangsa Indonesia dalam seluruh aspek kehidupan, termasuk peran dan fungsi BUMN/BUMD, perlu dilakukan restrospeksi dan instrospeksi terhadap kinerja/ performance BUMN/BUMD. Pengamatan penulis dengan memperhatikan berbagai kajian terhadap BUMN/BUMD, kinerja/performance BUMN/BUMD sekarang masih sangat jauh dari apa yang diharapkan, baik oleh masyarakat maupun oleh pemerintah. Hal ini secara jelas dapat dibuktikan bahwa pemerintah saat ini sedang giat-giatnya melakukan berbagai upaya dalam rangka pemberdayaan BUMN/BUMD. Penulis dalam konteks ini mencoba memberikan salah satu alternatif pemecahan dalam rangka

pemberdayaan BUMN/BUMD ini melalui restrukturisasi BUMN/BUMD dalam berbagai aspek yang dimiliki BUMN/BUMD.

Restrukturisasi Sebagai Alternatif Pemberdayaan

Konsep dasar kebijakan restrukturisasi bagi perusahaan milik negara atau daerah di Indonesia, secara formal diatur dalam Keputusan Menteri Keuangan RI Nomor 740/KMK.00/1989 tentang Peningkatan Efisiensi dan Produktivitas BUMN. Menurut pasal 2 Keputusan Menteri Keuangan tadi, restrukturisasi perusahaan adalah setiap *tindakan untuk meningkatkan efisiensi dan produktivitas perusahaan melalui perubahan status hukum, organisasi dan pemilikan saham*. Lebih lanjut ditegaskan juga bahwa restrukturisasi perusahaan dapat berbentuk : perubahan status hukum BUMN yang lebih menunjang pencapaian maksud dan tujuan perusahaan, kerjasama operasi atau kontrak manajemen dengan pihak ketiga, konsolidasi atau merger, pemecahan badan usaha, penjualan saham melalui pasar modal, penjualan saham secara langsung (*direct placement*), serta pembentukan perusahaan patungan.

Dari pengertian tadi, dapat ditemukan dua makna penting yang berkaitan dengan restrukturisasi. Pertama, terdapat *political will* yang positif dari pemerintah untuk menciptakan perusahaan yang sehat dan mampu memberikan kontribusi bagi pembiayaan pembangunan nasional. Kedua, restrukturisasi tidak hanya menyangkut masalah perubahan dalam struktur formal organisasi (*organizational redesign*), tetapi juga meliputi aspek

yang lebih luas seperti perubahan status hukum, organisasi dan struktur permodalan. Hal ini berarti juga bahwa pengertian restrukturisasi yang dikandung dalam Keputusan Menteri Keuangan tadi lebih mengarah kepada upaya menata ulang kembali seluruh aspek potensial yang dimiliki perusahaan sehingga efisiensi dan produktivitas perusahaan lebih meningkat.

Pengertian lain dari restrukturisasi menurut telaahan berbagai literatur, dapat dipandang dalam arti sempit yakni upaya mendesain kembali struktur organisasi. Dalam kaitan ini Mintzberg (1979: 65) mengartikan restrukturisasi sebagai berikut:

in the case of organizational structure, design means turning those knobs that influence the division of labor and the coordinating mechanisms, thereby affecting how the organizational functions – how materials, authority, information and decision processes flow through it.

Dalam hal struktur organisasi, restrukturisasi berarti menekan tombol yang mempengaruhi pembagian kerja dan mekanisme koordinasi, sehingga berpengaruh terhadap bagaimana fungsi-fungsi organisasi, bagaimana proses material, otoritas, informasi dan keputusan berjalan sesuai dengan struktur yang ada.

Selanjutnya Mintzberg (1979: 95-181) juga mengemukakan tentang 4 (empat) aspek desain atau restrukturisasi beserta parameter-parameternya. Keempat aspek itu adalah **design of positions** dengan parameter *job specialization, behavior formalization, training and indoctrination* ; **design of superstructure** dengan parameter *unit grouping* dan *unit size* ; **design of**

lateral linkage dengan parameter *planning and control system* dan *liaison devices* ; serta **design of decision making system** dengan parameter *vertical and horizontal decentralization*.

Adapun dalam pengertian yang luas, **Obolensky** (1994 : 3) menjelaskan pengertian tentang penataan kembali (rekayasa ulang) sebuah perusahaan sebagai suatu "usaha yang dilakukan organisasi untuk mengubah proses dan kendali internalnya dari suatu hierarki vertikal fungsional yang tradisional, menjadi struktur pipih yang horizontal, lintas-fungsional dan berlandaskan kerjasama tim yang berfokus pada proses untuk membuat pelanggan "nyaman". Ini artinya, organisasi yang berbentuk "cerobong" harus secepatnya diubah menjadi berbentuk "jaringan", yakni suatu tim-tim yang dapat terbentuk dan terurai lagi sementara orang bekerja di lebih dari satu tim, dengan berbagai peran berbeda pada saat yang bersamaan. Senada dengan pengertian ini adalah definisi **Bennis and Mische** (1996 : 4) yang menyebutkan rekayasa ulang sebagai "suatu proses yang mengubah budaya organisasi dan menciptakan proses, sistem, struktur dan cara baru untuk mengukur kinerja dan keberhasilan".

Sementara itu dari perspektif yang agak berbeda, **Hammer and Champy** (1995 : 32) memberikan batasan reengineering sebagai berikut :

... the fundamental rethinking and radical redesign of business to achieve dramatic improvements in critical, contemporary of performance, such as cost, quality, service, and speed (pemikiran ulang secara fundamental dan perancangan ulang secara radikal atas proses-proses bisnis untuk mendapatkan perbaikan dramatis dalam

hal ukuran-ukuran kinerja yang penting dan kontemporer, seperti biaya, kualitas, pelayanan, dan kecepatan).

Dikaitkan dengan perkembangan ilmu manajemen seperti dikemukakan **Savage** (1996), maka tuntutan restrukturisasi ini dapat dikatakan sebagai pengejawantahan dari generasi ke-5 manajemen, yaitu manajemen yang berbasis kepada *dynamic teaming, knowledge networking, cross border* atau *out of board*, serta *virtual enterprises*, **Hammer and Champy** (1995: 50-55). Kesemuanya itu mengarah kepada suatu kesepakatan bahwa mengelola organisasi pada jaman modern seperti sekarang tidak mungkin lagi mengandalkan kepada teknik-teknik konvensional seperti struktur mekanistik maupun jalur perintah yang berbelit-belit. Sebaliknya, organisasi harus diperlakukan secara luwes dan fleksibel, memperbesar pendelegasian wewenang, memacu peran dan tanggungjawab staf fungsional, serta memiliki rentang kendali (*span of control*) yang tidak terlalu panjang.

Pertanyaannya sekarang adalah, apa sebenarnya yang melatarbelakangi perlunya restrukturisasi. Disamping itu, pertanyaan yang cukup mendasar adalah, apakah restrukturisasi ini memang merupakan instrumen yang paling ampuh jika tidak dikatakan satu-satunya dalam upaya menyehatkan perusahaan ? Atau dengan perkataan lain, adakah pengalaman-pengalaman perusahaan yang menerapkan strategi restrukturisasi dan kemudian memperoleh keuntungan besar daripadanya ?

Mengenai latar belakang perlunya restrukturisasi, dapat dilacak dari sifat dasar organisasi modern baik pada sektor publik maupun sektor privat atau bisnis - yang merupakan suatu sistem

terbuka (*open system*). Konsekuensi dari sistem terbuka menurut **Daft** (1986 : 9), dan agar organisasi tetap dapat eksis, maka ia harus mampu berinteraksi dan beradaptasi dengan lingkungan, serta secara kontinyu melakukan perubahan-perubahan sejalan dengan perubahan yang terjadi di lingkungannya. Secara lebih rinci **Daft** (1986: 70-75) menganjurkan setiap organisasi untuk dapat menghadapi lingkungan yang bergejolak (*disturbances* atau *turbulences*) dan tidak dapat dipastikan (*uncertainty*), yakni dengan melakukan empat hal, yaitu menemukan dan menentukan kebutuhan akan sumber daya (*to find and obtain needed resources*), menafsirkan dan menentukan sikap terhadap perubahan lingkungan (*interpret and act on environment changes*), memacu pencapaian hasil atau produk (*dispose of outputs*), serta peningkatan pengawasan dan koordinasi kegiatan internal (*control and coordinate internal activities*).

Dengan demikian dapat dipahami bahwa selain terdapat dinamika pada lingkup internal, suatu organisasi juga tidak bisa melepaskan diri dari kondisi-kondisi eksternal yang tidak jarang membawa dampak kurang menguntungkan bagi organisasi yang bersangkutan. Artinya, kemampuan organisasi dalam mewujudkan tujuannya, akan sangat dipengaruhi oleh perubahan-perubahan lingkungan strategis yang terjadi diluar organisasi. Menurut Suwarno (1995: 51), terdapat enam faktor lingkungan strategis yang harus diantisipasi oleh suatu organisasi agar dapat mempertahankan kinerja atau produktivitasnya. Keenam faktor tersebut adalah lingkungan politik, ekonomi, teknologi, sosial, hukum dan lingkungan kependudukan. Beberapa contoh perubahan lingkungan strategis

ini misalnya terjadinya pergolakan politik, kemunculan negara-negara industri baru, pertumbuhan penduduk dunia yang pesat dan membutuhkan pemenuhan kebutuhan fisik dan non fisik, pergeseran struktur perekonomian dari masyarakat agraris kepada masyarakat industri, dan sebagainya.

Perubahan yang terjadi begitu cepatnya akhirnya menyadarkan para pemimpin organisasi swasta dan pemerintah bahwa mereka berhadapan dengan sederetan tantangan yang membingungkan dan terus menerus terjadi. Memenuhi tantangan tersebut dengan sukses akan membutuhkan metode baru, keterampilan baru, struktur baru, atau dengan kata lain organisasi baru. Oleh karena itu, untuk menjamin kelangsungan hidup dan usahanya, suatu organisasi mutlak perlu melakukan penyesuaian-penyesuaian, reformasi, dan atau peninjauan kembali terhadap aspek-aspek organisasionalnya, sehingga dapat selalu mengakomodasikan setiap perubahan yang terjadi, sekaligus memanfaatkannya bagi kepentingan organisasi. Dalam kaitan dengan kebutuhan reformasi ini, **Obolensky** (1994 : ix-x) mengatakan bahwa aktivitas *business re-engineering* (merekayasa kembali bisnis) sesungguhnya merupakan suatu evolusi yang alamiah. Bahkan ia berani memberikan jaminan bahwa *business re-engineering* ini akan terus ada paling tidak sampai mayoritas organisasi menjauhi model-model kuno dari **Adam Smith** dan **Frederick Taylor**, yang mengusulkan pembagian efisien dari tenaga kerja melalui spesialisasi, atau pengendalian efektif dari tenaga kerja melalui hierarki vertikal.

Kendala internal organisasi serta dampak perubahan eksternal yang sulit diantisipasi, pada gilirannya akan

membawa perusahaan atau organisasi berada pada titik kritis yang tidak menunjukkan kinerja secara optimal yaitu tidak mampu memberikan pelayanan yang berkualitas sebagaimana yang diharapkan masyarakat. Untuk itulah maka suatu perusahaan perlu menumbuhkan energi baru dengan melakukan restrukturisasi sehingga perusahaan terus maju dan tetap bertahan (*survive*) pada waktu-waktu yang akan datang.

Strategi restrukturisasi ini memang bukan langkah yang mudah, sebab hal ini berarti mentransformasikan secara permanen seluruh orientasi dan arah dari organisasi. Selain itu, restrukturisasi mempunyai 5 (lima) unsur pokok yang harus dipenuhi, dimana suatu kegiatan transformasi tidak dapat dikatakan sebagai restrukturisasi jika tidak memenuhi salah satu unsur pokok tersebut. Adapun kelima unsur pokok restrukturisasi ini menurut **Bennis and Mische** (1995 : 6-12) adalah sebagai berikut :

1. *Visi yang berani*, artinya titik awal yang sesungguhnya untuk restrukturisasi yang berhasil adalah adanya pandangan yang berani atas masa depan organisasi dan keinginan kuat untuk mewujudkan menjadi kenyataan.
2. *Ancangan yang sistematis*, yakni bahwa restrukturisasi mempunyai jangkauan atau spektrum yang jauh dan implikasi yang luas bagi organisasi dan tidak dibatasi hanya pada satu isu organisasi, prosedur, tugas aktivitas, fungsi atau unit.
3. *Maksud dan mandat yang jelas*, dimaksudkan bahwa organisasi harus memulai restrukturisasi dengan menyadari bahwa hasil akhirnya akan berupa perusahaan

yang sama sekali berbeda. Selain itu restrukturisasi akan menciptakan suatu perusahaan baru yang memerlukan mandat dan dukungan dari manajemen puncak.

4. *Metodologi yang spesifik*, artinya bahwa untuk suatu proses restrukturisasi yang mencakup berbagai aspek, suatu metodologi yang spesifik merupakan hal yang kritis. Bagi pemimpin dan bagi karyawan yang mengimplementasikan, harus mengetahui secara tepat apa yang akan dilakukan di setiap langkah proses tersebut.
5. *Kepemimpinan yang efektif dan tampak*, yakni bahwa pemimpin yang melaksanakan restrukturisasi harus memiliki sejumlah keterampilan dan kemampuan seperti kreativitas, visi yang berpengaruh, pengetahuan yang mendalam akan bisnisnya, serta karakter yang tanpa cela dan pertimbangan yang matang.

Jika kelima unsur pokok tersebut telah dipenuhi dan restrukturisasi merupakan strategi yang siap dilaksanakan, maka pada akhir langkah ini diharapkan dapat tercapai 5 (lima) tujuan khusus yaitu : meningkatkan produktivitas perusahaan, mengoptimalkan nilai bagi para pemegang saham, mencapai hasil yang luar biasa, mengkonsolidasikan fungsi-fungsi, serta menghilangkan tingkatan dan pekerjaan yang tidak perlu. **Bennis and Mische** (1996 : 14-18).

Selanjutnya untuk menjawab permasalahan mengenai kemanfaatan restrukturisasi secara empiris, perlu kiranya disajikan studi lapangan yang dilakukan **Obolensky** (1994 : 43) yang telah mensurvei 11 perusahaan di berbagai negara. Sebagian dari hasil

penelitiannya dapat diringkaskan sebagai berikut :

1. AT & T Global Business Communications Systems (USA) memperlihatkan suatu program re-engineering melalui peleburan dua unit bisnis menjadi satu unit, dan telah berkembang menjadi program perubahan kebudayaan.
2. Banca d'America et d'Italia (BAI Italia) menunjukkan bagaimana visi CEO dari suatu bank "tanpa kertas" diterapkan dalam operasi retail dari bank Italia dan menghasilkan keuntungan besar.
3. Birmingham Midshires Building Society (UK) menjelaskan usaha re-engineering dari seorang CEO baru beserta timnya. Setelah pada mulanya berkonsentrasi untuk megubah budaya, programnya terus berkembang dan membuahkan hasil yang dramatis.
4. Cigna International (UK), memperlihatkan bagaimana perusahaan me-reorganisasikan diri kedalam tim-tim lintas fungsional yang didukung oleh sistem Teknologi Informatika yang ditingkatkan.
5. Digital South Pacific (Australia), menjelaskan penerapan inisiatif re-engineering, serta menimbulkan perubahan yang sangat berhasil.

Keberhasilan yang diraih secara drastis oleh perusahaan yang telah melakukan restrukturisasi tadi, jelas membuktikan bahwa sampai saat ini restrukturisasi masih menjadi pilihan utama dalam memacu kinerja organisasi. Akan tetapi perlu diketahui pula bahwa pelaksanaan program restrukturisasi itu, bukan hanya peran atau dominasi dari salah satu pihak yang terkait. Dalam hal

ini **Hammer and Champy** (1995 : 98) mengatakan bahwa

Paling sedikit terdapat 5 pihak yang terlibat dalam upaya restrukturisasi suatu organisasi. Mereka adalah : 1) *pemimpin*, yaitu eksekutif senior yang memutuskan dan memotivasi keseluruhan upaya rekayasa ulang ; 2) *pemilik proses*, yaitu manajer yang bertanggungjawab atas suatu proses tertentu yang menjadi fokus upaya rekayasa ulang ; 3) *tim perekayasa ulang*, yaitu sekelompok orang yang dipasrahi tanggungjawab untuk melakukan rekayasa ulang atas suatu proses tertentu, yang mendiagnosis keberadaan proses dan menyusun rancangan ulang dan implementasinya ; 4) *komite pengarah*, yaitu lembaga pengambil kebijakan dan pemonitor kemajuan program yang terdiri dari para manajer senior ; dan 5) *kaisar rekayasa ulang*, yaitu seorang penanggungjawab pengembangan teknik-teknik dan sarana rekayasa ulang dalam perusahaan serta pencapaian sinergi pada program rekayasa ulang.

Untuk dapat mencapai sinergi yang diharapkan, maka proses rekayasa ulang ditempuh melalui empat langkah atau tahapan, yaitu *penentuan kebutuhan dan atau tujuan yang diinginkan, pembuatan rencana, pelaksanaan rencana* dan *pemantauan program* **Obolensky**, (1994 : 5-19).

Pada tahap pertama, sebelum restrukturisasi dilakukan, harus dapat dirumuskan secara tepat apa yang akan direstrukturasikan, serta mengapa harus direstrukturasikan. Selanjutnya langkah pertama ini harus ditempuh melalui tiga tahapan, yaitu 1) penjelasan mengenai alasan perlunya diadakan perubahan serta kemampuan organisasi untuk melakukannya; 2) penjelasan

bahwa dengan adanya perubahan ini kebutuhan para pemegang resiko lebih dapat dilindungi ; dan 3) membangun suatu 'kerangka kerja' yang dapat membantu komunikasi dan perencanaan. Ketiga tahapan ini perlu ditindaklanjuti dengan membentuk suatu tim lintas fungsional.

Kemudian pada tahap kedua (penyusunan rencana), dimulai dengan menentukan sasaran-sasaran kasar yang akan dipecah kedalam inisiatif-inisiatif umum yang masing-masing didukung oleh tujuan yang rinci. Tujuan ini harus bersifat SMART, artinya *Specific*, *Measurable* (dapat diukur), *Achievable* (dapat dicapai), *Results-oriented* (berorientasi hasil), dan *Time deadline* (ada batas waktu).

Pada tahap pelaksanaan, kegiatan dibagi menjadi dua bagian. Bagian pertama membicarakan *teknik-teknik teknis* yang dapat digunakan untuk menjamin tercapainya suatu derajat keberhasilan dalam pelaksanaan program, sedangkan bagian kedua menjelaskan *teknik-teknik kebudayaan* yang dapat digunakan membantu organisasi mengatasi trauma perubahan. Adapun pada tahap pemantauan, kegiatan juga dipisahkan menjadi dua macam yaitu memantau kemajuan tindakan serta memantau hasil tindakan.

Agak berbeda dengan **Obolensky**, maka berikut ini **Bennis and Mische** (1995 : 50-54) mengajukan lima langkah atau tahapan restrukturisasi. Tahap pertama adalah *menciptakan visi dan menetapkan tujuan*, kemudian diteruskan dengan upaya *bench-marking dan mendefinisikan keberhasilan*. Tahap berikutnya adalah *menginovasi proses*, kemudian *mentransformasikan organisasi*, dan terakhir *memantau proses yang direstrukturisasi*.

Setiap tahapan restrukturisasi diatas mempunyai sasaran, target, tugas dan hasil akhirnya sendiri yang berbeda-beda. Dalam setiap tahap ada yang disebut kelompok proses, yakni suatu kombinasi dari langkah kerja, tugas perorangan, hasil kerja dan penyampaian formal. Setiap langkah kerja dapat diperluas, dihapuskan atau disesuaikan untuk memenuhi persyaratan unik dari organisasi dan keseluruhan proyek restrukturisasi.

Kembali kepada konteks restrukturisasi di Indonesia, keluarnya Keputusan Menteri Keuangan Nomor 740, secara filosofis didasari oleh pemikiran bahwa perusahaan milik negara atau daerah semestinya dapat membiayai kebutuhannya sendiri sekaligus memperoleh keuntungan dari usaha yang dijalankan (*peran ekonomis*), disamping fungsi utamanya sebagai agen pemerintah dalam rangka pelayanan kepada masyarakat (*peran sosio politis*). Hal ini mengisyaratkan bahwa BUMN pada masa-masa mendatang dituntut meningkatkan fungsinya sebagai unit bisnis strategis (*strategic business unit*). Dalam kerangka ini, pemerintah akan membatasi diri pada BUMN yang dipandang vital dan strategis, sementara bagi perusahaan yang stagnasi atau terus merugi, tidak menutup kemungkinan akan dilakukan swastanisasi atau bahkan dilikuidasi.

Konsep swastanisasi di Indonesia, secara ideal memang tidak bisa ditolak lagi karena kemampuan pemerintah untuk memberikan subsidi semakin rendah, sementara efisiensi menjadi tantangan besar jika Indonesia telah membuka mekanisme perekonomiannya kedalam sistem pasar bebas dunia. Meskipun demikian, keputusan untuk menswastakan perusahaan publik tetap harus selektif, dalam pengertian bahwa

peningkatan kesejahteraan masyarakat kelas bawah, peningkatan peranan pelaku ekonomi domestik, serta peningkatan daya saing antar pelaku ekonomi secara sehat, tetap harus menjadi tujuan akhir dari kebijakan swastanisasi tersebut.

Dalam kaitan ini maka penentuan BUMN yang akan diswastakan bukanlah yang bersifat strategis dan memiliki *competitiveness* yang cukup baik dengan swasta (*good performance*), melainkan perusahaan yang jika dialihkan kepada swasta dipandang akan lebih bisa meningkatkan produktivitasnya.

Sehubungan dengan kebijaksanaan privatisasi tersebut, menurut **Hinsa** dalam **Anoraga** (1995 : 45-46) paling tidak terdapat tujuh metode yang dapat dipilih, yaitu sebagai berikut :

1. Penawaran saham BUMN kepada umum (public offering of shares), baik secara parsial maupun secara penuh.
2. Penjualan saham BUMN kepada pihak swasta tertentu (private sale of shares)
3. Penjualan aktiva BUMN kepada swasta (sale of government or state owned enterprises assets)
4. Reorganisasi BUMN menjadi beberapa unit usaha (reorganization or break up into component part)
5. Penambahan investasi baru dari sektor swasta (new private investment in an SOE)
6. Pembelian BUMN oleh manajemen atau karyawan (management employee buy out)
7. Kontrak sewa dan kontrak manajemen (lease and management contract).

Dalam kerangka kebijakan pemerintah yang tertuang dalam Keputusan Menteri Keuangan Nomor

740 seperti diutarakan pada halaman terdahulu, maka kebijakan swastanisasi pada dasarnya sangat sesuai dengan upaya restrukturisasi dalam aspek status hukumnya. Artinya, status hukum BUMN secara otomatis akan ikut berubah seiring dengan perubahan kepemilikan modal yang lebih banyak dikuasai oleh kelompok swasta. Dan pada gilirannya, kebijakan swastanisasi ini juga akan berpengaruh secara besar-besaran terhadap perubahan manajemennya, struktur organisasinya, mekanisme dan prosedur kerja termasuk aspek pertanggungjawabannya, disiplin karyawannya, dan sebagainya.

Perubahan besar-besaran yang menjangkau seluruh aspek organisasi ini, dapat dikatakan pula sebagai strategi untuk lebih memberikan keberdayaan kepada organisasi beserta sumber daya manusia pendukungnya. Dengan kata lain, restrukturisasi yang berhasil harus dapat memberikan peluang yang sebesar-besarnya bagi proses pemberdayaan (*empowerment*) organisasi.

Dalam kaitan ini, **Bennis and Mische** (1995 : 45) menjelaskan bahwa pemberdayaan berarti menghilangkan batasan birokratis yang mengkotak-kotakkan orang dan membuat mereka menggunakan seefektif mungkin keterampilan, pengalaman, energi dan ambisinya. Ini berarti memperkenankan mereka untuk mengembangkan suatu perasaan memiliki bagian-bagian dari proses, khususnya yang menjadi tanggungjawab mereka, sementara pada waktu yang sama menuntut mereka menerima suatu bagian tanggung jawab dan kepemilikan yang lebih luas dari keseluruhan proses.

Munculnya konsep pemberdayaan ini pada awalnya merupakan gagasan yang

ingin menempatkan manusia sebagai subyek dari dunianya sendiri. Oleh karena itu, Pranaka dan Moeljarto menyatakan wajar jika konsep ini menampakkan dua kecenderungan. *Pertama*, pemberdayaan menekankan kepada proses memberikan atau mengalihkan sebagian kekuasaan, kekuatan atau kemampuan (*power*) kepada masyarakat, organisasi atau individu agar menjadi lebih berdaya. Proses ini sering disebut sebagai *kecenderungan primer* dari makna pemberdayaan. Sedangkan *kecenderungan sekunder*, menekankan pada proses menstimulasi, mendorong dan memotivasi individu agar mempunyai kemampuan atau keberdayaan untuk menentukan apa yang menjadi pilihan hidupnya. **Prijono dan Pranarka** (1996 : 56-57).

Jadi dapat disimak bahwa dengan menetapkan satu kebijakan mengenai swastanisasi (yang juga merupakan salah satu bentuk dari restrukturisasi), secara berantai akan menimbulkan efek positif yang meliputi seluruh aspek keorganisasian. Inilah contoh konkrit bahwa adanya perubahan dalam dimensi makro (eksternal) organisasi, harus diikuti dengan penyesuaian dan atau perubahan juga dalam dimensi mikro (internal) organisasi.

Satu hal yang harus menjadi pijakan disini ialah bahwa setiap upaya restrukturisasi perusahaan milik negara (atau daerah), khususnya PDAM, hanya dapat dikatakan berhasil jika mampu meningkatkan produktivitas organisasi secara maksimal disatu pihak, sekaligus menghasilkan kemanfaatan bagi masyarakat di lain pihak. Atau, restrukturisasi bisa disebut berhasil jika secara riil organisasi yang terkena program restrukturisasi tadi dapat menunjukkan indikator-indikator sehat

(misalnya kemampuan menghasilkan output berupa penambahan keuntungan bersih, penurunan jumlah subsidi pemerintah dan pengurangan kebocoran / pemborosan), yang secara bersamaan diikuti dengan berkurangnya keluhan masyarakat terhadap jasa pelayanan yang diberikan.

Berbagai upaya organisasi / perusahaan, didalam melakukan pemberdayaan organisasi / perusahaannya, salah satu upayanya melakukan restrukturisasi, rekayasa ulang, reengineering dan sebagainya. Pada dasarnya, keseluruhan upaya tersebut tujuan utamanya adalah melakukan pemberdayaan/ empowering perusahaan tersebut.

Kesimpulan

1. Bahwa karakteristik organisasi modern adalah *open system* yang tampak dengan jelas pada ketidakmampuannya melepaskan diri dari pengaruh lingkungan internal maupun eksternal. Kemajuan teknologi informasi diakhir abad ini telah menunjukkan perkembangan yang sangat pesat, merupakan pemicu (trigger) dari pengaruh global yang berdampak pada mempengaruhi seluruh aspek kehidupan, baik dalam tatanan ekonomi, tatanan nilai dan perilaku maupun dalam tatanan aspek kehidupan lainnya. Dalam dunia bisnis kondisi ini mempengaruhi perilaku para pelaku bisnis dan ekonomi, termasuk perusahaan milik negara / daerah maupun swasta, yang juga dipengaruhi oleh dinamikanya perilaku masyarakat. Pengaruh ini merupakan tantangan atau peluang bagi organisasi dalam mencapai

- tujuannya sesuai dengan visi dan misinya.
2. Organisasi yang dapat memberdayakan secara optimal seluruh sumber daya yang dimiliki, akan menghasilkan kinerja dan produktivitas organisasi secara optimal, sehingga mampu meningkatkan kualitas pelayanannya. Organisasi yang dapat meningkatkan kualitas pelayanan yang diberikan kepada masyarakat, akan menghasilkan kepuasan masyarakat. Masyarakat sebagai pelanggan / pemakai jasa pelayanan, menjadi merasa puas terhadap kinerja yang diberikan oleh organisasi bersangkutan, sehingga akan mendorong masyarakat untuk meningkatkan imbalan jasa yang diberikan oleh masyarakat kepada organisasi bersangkutan. Kondisi tersebut berarti bahwa organisasi akan menghasilkan penjualan jasa yang lebih tinggi, sehingga organisasi akan lebih meningkat, dan berarti produktivitas organisasi juga semakin meningkat.
 3. Semakin tinggi atau semakin optimal pemberdayaan dan produktivitas organisasi, maka kualitas pelayanan akan semakin baik. Pemberdayaan dan produktivitas saling berhubungan, artinya bila suatu organisasi mampu mengadakan pemberdayaan secara optimal, maka produktivitas organisasi akan dapat dicapai secara optimal pula. Kondisi seperti ini terjadi secara timbal balik. Dengan mengadakan restrukturisasi yang tepat, maka seluruh aspek sumber daya organisasi akan dapat lebih berfungsi secara optimal, sehingga akan mampu mewujudkan kinerja dan produktivitas organisasi secara optimal, yang pada akhirnya organisasi akan lebih mampu meningkatkan kualitas pelayanan sesuai dengan harapan/tuntutan masyarakat. Selain itu, organisasi yang mampu mengakumulasi keuntungan, akan mampu membiayai seluruh kebutuhan sumber daya yang dibutuhkan. □□□

DAFTAR KEPUSTAKAAN

- Anoraga, Panji. 1995. *BUMN, Swasta dan Koperasi Tiga Pelaku Ekonomi*. Jakarta: Balai Aksara.
- Bennis, Warren & Michael Mische. 1995. *Organisasi Abad 21. Reinventing Melalui Reengineering*. Penerjemah: Rachmayanti, Irma Andriani. Jakarta : LPPM.
- Champy, James. 1996. *Manajemen Rekayasa Ulang*. alih bahasa: Agus Maulana. Jakarta: Binarupa Aksara.
- Davenport, Thomas H. 1996. *Inovasi Proses. Rekayasa Ulang Pekerjaan melalui Teknologi Informasi*. Alih bahasa: Agus Maulana. Jakarta: Binarupa Aksara.
- Drucker, Peter F. 1988. *The New Realities. Inovasi dan Kewiraswastaan. Praktek dan Dasar-Dasar*. Jakarta: Erlangga.

- Gouillart, Francis J. & James N. Kelly. 1995. *Transforming The Organization*. New York. Mc. Graw Hill.
- Hamel, Gary. dan Prahalad. C.K. 1995. *Kompetisi Masa Depan. Strategi-strategi Terobosan Untuk Merebut Kendali Atas Industri Anda dan Menciptakan Pasar Masa Depan*. Alih bahasa: Maulana, Agus. Jakarta: Binarupa Aksara.
- Hammer, Michael dan James Champy. 1995. *Rekayasa Ulang Perusahaan (Reengineering The Corporation)*. Penerjemah: Widodo, Marcus Prihito. Jakarta: Gramedia.
- Johansson, Henry J. et. al. 1995. *Rekayasa Ulang Proses Bisnis. Strategi Terobosan untuk Dominasi Pasar*. Alih bahasa: Maulana, Agus. Jakarta: Binarupa Aksara.
- Kasim, Azhar. 1989. *Efektivitas Organisasi*. Jakarta. Universitas Indonesia.
- Lubis, Hari dan Martani Huseini. 1987. *Teori Organisasi*. (Suatu Pendekatan Makro). Jakarta: Universitas Indonesia.
- Mintzberg, Henry. 1979. *The Structuring of Organizations*. USA: Prentice Hall. Inc.. Englewood Cliffs. N.J.
- Obolensky, Nick. 1994. *Practical Business Re-engineering. Petunjuk Praktis Merekayasa Kembali Bisnis*. Alih bahasa: Budidarmo, Susanto. Jakarta : Centre for Strategie and International Studies (CSIS). Jakarta: Gramedia PT. Elex Media Komputindo.
- Osborne, David, & Ted Gaebler. 1992. *Reinventing Government*. Canada: Addison Wesley Publishing Company.
- _____, & Peter Plastrik. 1996. *Banishing Bureaucracy, The Five Strategies For Reinventing Government*. New York: Addison-Wesley Publishing Company Inc.
- Sadler, Philip. 1994. *Mendesain Organisasi*. Penerjemah: Bustomi, Fauzi. Jakarta: PT. Percetakan Lentera.
- Salim, Emil dkk. 1997. *Manajemen Dalam Era Globalisasi*. Jakarta: Elex Media Komputindo. Gramedia
- Steersm, Richard M. dan Lyman W. Potter. 1985. *Efektivitas Organisasi*. Seri Manajemen No. 47. Jakarta: Erlangga.
- Sumanth, David J. 1976. *Productivity Engineering and Management. Productivity Measurement. Evaluation. Planning. and Improvement In Manufacturing and Service Organizations*. Mc Grane - Hill Book Company.